

## **Staat van Horeca-inrichtingen**

INHOUDSOPGAVE	BLZ.
1 ONDERSCHIED IN HORECAFUNCTIES .....	3
1.1 Inleiding.....	3
1.2 Criteria en jurisprudentie .....	3
1.3 Definities diverse vormen recreatie-inrichtingen.....	4
1.4 Toetsingscriteria horeca-inrichtingen.....	6
1.5 Staat van horeca-inrichtingen .....	8
2 TOELICHTING OP DE BEOORDELING .....	10

# 1 ONDERSCHIED IN HORECAFUNCTIES

## 1.1 Inleiding

Het bestemmingsplan is een belangrijk instrument, waarbinnen een afweging van ruimtelijke en functionele belangen kan plaatsvinden. De vestiging van horeca-inrichtingen kan worden geregeld door in een bestemmingsplan een kader op te nemen waarbinnen de belangen van de horeca kunnen worden afgewogen tegenover andere belangen, zoals wonen, werken enz.

Bij de opstelling van een dergelijke regeling doet zich het probleem voor dat niet alle factoren, die het onderscheid tussen de diverse vormen van horeca bepalen, niet op voorhand ruimtelijk relevant zijn. Ruimtelijke relevantie is in principe het uitgangspunt bij het opnemen van regels in een bestemmingsplan.

In de praktijk zijn door vele gemeenten pogingen gedaan om voor horecafuncties een regeling te ontwerpen in bestemmingsplannen, die voldoet aan de behoefte vanuit de praktijk. Regelmatig echter konden dergelijke regelingen geen (of slechts gedeeltelijk) genade vinden in de ogen van de Kroon.

Uit de jurisprudentie inzake bestemmingsplannen blijkt dat het de gemeenten niet gemakkelijk gemaakt wordt om tot een goede regeling voor horeca in bestemmingsplannen te komen. In de diverse uitspraken is niet duidelijk één lijn te onderscheiden, doch op zich bieden deze op diverse deelaspecten wel voldoende aanknopingspunten om als uitgangspunt voor een nieuwe regeling te dienen.

In het navolgende wordt op een en ander nader ingegaan, wat uitmondt in een aantal definities van te onderscheiden vormen van horeca-inrichtingen en de opzet van een beoordelingssysteem, waarbij aan de hand van een aantal beoordelingscriteria bepaald kan worden tot welke categorie een bepaalde horeca-inrichting gerekend moet worden.

De betreffende criteria zijn vooral gericht op de beoordeling of een concreet horecabedrijf in functioneel opzicht en uit een oogpunt van leefmilieu in een bepaalde mate verstorend kan werken. De mate van verstoring (of het afwezig zijn daarvan) is bepalend voor de indeling in een bepaalde categorie, waarbij categorie I staat voor de lichtste vorm van horeca en categorie IV voor de zwaarste vorm.

## 1.2 Criteria en jurisprudentie

Uit bestudering van met name de Kroonjurisprudentie komt t.a.v. de verschillende criteria het volgende naar voren:

- **algemeen:**

De Kroon staat op het standpunt dat het aanbeveling verdient om aan de hand van ruimtelijk relevante criteria onderscheid te maken naar aard en omvang van horeca-inrichtingen, hetgeen uit de toelichting of anderszins zou moeten blijken (KB 13-9-1993, nr.7412, BR 1993, p. 972). Voorts blijkt uit vele uitspraken dat het belangrijk is de gemaakte keuzes in het bestemmingsplan zo volledig mogelijk te onderbouwen;

- **sluitingstijden:**

een te zwaar accent op de sluitingstijd van een horecabedrijf vindt de Kroon niet acceptabel (Koninklijk Besluit, d.d. 20 mei 1992, nr.4381, BR 1992, p.695). Wel werd acceptabel geacht de relatie met winkelsluitingstijden als criterium voor winkelgebonden horeca (Wvd.Vz.Afdeling rechtspraak Raad van State, d.d. 7 september 1987, BR 1988, p.432).

- **overlast:**

alleen overlast als motivering van het onderscheid wordt niet geaccepteerd (Koninklijk Besluit, d.d. 14 juni 1989, nr. 89.014433 BR 1989, p. 830), wel mag overlast als één van de uitgangspunten voor het te maken onderscheid dienen (Koninklijk Besluit, d.d. 25 juni 1993, nr. 5301, BR 1993, p. 711);

- **alcohol:**

naar het oordeel van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (23 maart 1993, nr. S03.93.0297) heeft het al dan niet verstrekken van alcohol geen ruimtelijke relevantie.

In het Koninklijk Besluit, d.d. 24 april 1990, nr.90.009936 AB 1990, nr.395, werd door de Kroon dit criterium echter wel aanvaard;

- **geluidhinder:**

o.a. bij laatstgenoemde uitspraak oordeelde de Kroon dat voor het weren van geluidhinder andere instrumenten dan het bestemmingsplan bestaan;

- **kwantitatief:**

bependingen in kwantitatieve zin, zoals beperking van de oppervlakte en/of het aantal, worden aanvaardbaar geacht. Dit zijn echt ruimtelijk relevante criteria (Koninklijk Besluit, d.d. 24 april 1990, nr. 90.009936, AB 1990, p. 395, Koninklijk Besluit, d.d. 30 januari 1989, nr. 2365, BR 1989, p. 449, Koninklijk Besluit, d.d. 7 februari 1986, nr.15, BR 1986, p. 429 en Koninklijk Besluit, d.d. 11 januari 1990, nr. 90.00342, AB 1990, nr.285).

Naast bovengenoemde criteria zijn er meerdere, die van belang zijn voor een voldoende duidelijk en relevant onderscheid tussen de diverse horecafuncties.

De VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering geeft voor de daarin opgenomen horecafuncties een afstand aan tussen 10 en 30 m1 (de afstand voor geluid buiten beschouwing gelaten). Voor verkeer is voor de meest voorkomende horecafuncties een indice opgenomen van 2, hetgeen blijkens de brochure overeenkomt met Apotentieel aanzienlijke emissie of hinder@. De verkeersaantrekkende werking heeft betrekking op al het autoverkeer van en naar de inrichting (goederen en personen). ADeze index kan een hulpmiddel zijn bij de planning van de ontsluiting en de parkeervoorzieningen, en kan in dat licht een indicator zijn voor de mogelijke hinder in de omgeving@, aldus de toelichting in de brochure. Ook in de jurisprudentie wordt bij diverse uitspraken impliciet uitgegaan van **verkeer** als criterium voor het onderscheid in horecafuncties. Verkeer in de zin van verkeersaantrekkende werking, doch ook t.a.v. parkeerdruk e.d. Ook het verkeer wat wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld afhaalwinkels en maaltijd bezorg-centrales valt daaronder.

- **afsterfregeling:**

in de jurisprudentie is een dergelijke regeling geaccepteerd (Koninklijk Besluit, d.d. 2 oktober 1989, nr. 23944, BR 1990, p.202 en Koninklijk Besluit, d.d. 14 juni 1989, nr. 89.014438, AB 1990 nr.1). Een afsterfregeling houdt in principe in dat indien een horecafunctie in een pand wordt beëindigd, daarin niet opnieuw een horecafunctie terug mag komen.

### **1.3 Definitie diverse vormen recreatie-inrichtingen**

Binnen de groep horeca-inrichtingen worden de volgende definities van horeca-inrichtingen onderscheiden:

- **afhaalwinkel/maaltijdbezorging:**

een inrichting, gericht op de bedrijfsmatige verkoop van al dan niet ter plaatse bereide maaltijden, anders dan voor gebruik ter plaatse, die door de kopers ter plaatse worden afgehaald, dan wel door de verkoper bij de koper thuis worden bezorgd. Een **traiteur** wordt met een afhaalwinkel/maaltijdbezorging gelijkgesteld.

- **broodjeszaak:**

een inrichting, gericht op de verkoop, veelal voor gebruik ter plaatse van al dan niet ter plaatse bereide kleine maaltijden en etenswaren, in combinatie met de verkoop van overwegend niet-alcoholische dranken, met een in het algemeen gespreide bezoekersfrequentie tussen 7.00 uur en 19.00 uur, waarbij de bedrijvigheid zich binnen de lokaliteit voltrekt, waarbij de consumpties voornamelijk zittend worden genuttigd en het percentage van de totale vloeroppervlakte wat als zitruimte fungeert minimaal 40% is.

Een **croissanterie, lunchroom, patisserie en konditorei** worden met een broodjeszaak gelijkgesteld.

- **café:**

een inrichting, gericht op het bedrijfsmatig, voor gebruik ter plaatse, aan de gebruiker verstrekken van alcoholische en niet-alcoholische dranken, eventueel in combinatie met het verstrekken van al dan niet ter plaatse bereide kleine etenswaren. Het accent ligt op de verkoop van alcoholische dranken. Een dansvloer van minder dan 10 m<sup>2</sup> is toegestaan.

Een **bar, pub, taverne, grand café en eetcafé** worden met een café gelijkgesteld.

- **cafeteria/snackbar:**

een inrichting, gericht op het bedrijfsmatig, voor zowel gebruik ter plaatse als elders, verkopen aan de gebruiker van al dan niet ter plaatse bereide etenswaren, in combinatie met de verkoop van overwegend niet-alcoholische dranken. Een **shoarmazaak** wordt met een cafeteria gelijkgesteld.

- **koffiehuis:**

een inrichting, gericht op het bedrijfsmatig, voor gebruik ter plaatse aan de gebruiker verstrekken van niet-alcoholische dranken, in combinatie met de verkoop van niet ter plaatse bereide kleine etenswaren. Het accent ligt op de verkoop van niet-alcoholische dranken.

Een **theehuis, coffeeshop** (geen verkoop van drugs) **en poolcentrum** worden met een koffiehuis gelijkgesteld.

*Noot:*

*Bij deze definitie wordt opgemerkt dat met name de term coffeeshop in de praktijk ook veel wordt gebezigd als aanduiding voor inrichtingen waar softdrugs worden verkocht. Daarom is in de definitie tot uitdrukking gebracht dat daaronder niet begrepen zijn de inrichtingen waar softdrugs verkrijgbaar zijn.*

- **discotheek:**

een inrichting, gericht op het bedrijfsmatig bieden van gelegenheid tot dansen op mechanische en/of levende muziek op een dansvloer van meer dan 10 m<sup>2</sup> en het verstrekken van alcoholische en niet-alcoholische dranken.

- **hotel:**

een inrichting, gericht op het bedrijfsmatig verstrekken van logies, waarvan de exploitatie al dan niet geschiedt in combinatie met andere vormen van horeca, zoals café, restaurant, zalenexploitatie en/of discotheek.

- **ijssalon:**

een inrichting, gericht op het bedrijfsmatig, voor zowel gebruik ter plaatse als elders, aan de gebruiker verstrekken van al dan niet ter plaatse bereid consumptie-ijs met toebehoren, al dan niet in combinatie met het verstrekken van niet-alcoholische dranken.

- **ontmoetingscentrum:**

een inrichting, gericht op het bieden van gelegenheid tot het leggen van contacten tussen personen, welke daartoe veelal in clubverband of anderszins georganiseerd verenigd zijn. Een **studentensociëteit** wordt met een ontmoetingscentrum gelijk gesteld.

- **restaurant:**

een inrichting, gericht op het bedrijfsmatig, voor gebruik ter plaatse, verstrekken van al dan niet ter plaatse bereide etenswaren, in combinatie met het verstrekken van alcoholische en niet-alcoholische dranken.

Het accent ligt op de verkoop van ter plaatse bereide etenswaren; de bezoekersfrequentie is in het algemeen gespreid tussen 17.00 uur en 24.00 uur, waarbij de bedrijvigheid zich binnen de lokaliteit voltrekt, de consumpties voornamelijk zittend worden genuttigd en het percentage van de totale vloeroppervlakte dat als zitruimte fungeert minimaal 70% is.

Een **petit-restaurant, restauratie, crêperie, pannenkoekenhuis en poffertjeszaak** worden met een restaurant gelijkgesteld.

- **zalenexploitatie:**

een inrichting, gericht op het bedrijfsmatig bieden van gelegenheid tot het houden van vergaderingen, recepties, bruiloften en partijen.

*Noot:*

*Als handleiding bij het te maken onderscheid in de diverse horecafuncties zijn enkele beleidsnotities en criteria vastgesteld. De noodzaak daartoe werd onder meer gevormd door pogingen van aanvragers om de regelgeving te omzeilen. Het betreft de beleidsnotitie Toetsing LMV/APV bij aanvragen **Verenigingen** en **Stichtingen**; via toetsing aan deze notitie worden horeca-activiteiten zoveel mogelijk onderscheiden van welzijnsactiviteiten en wordt voorkomen dat onder een welzijnsvlag een horecabedrijf wordt geëxploiteerd, in strijd met de van toepassing zijnde regelgeving.*

*Voorts zijn er **restaurantcriteria** en **criteria voor dag horeca** opgesteld. Via de eerste wordt getoetst of sprake is van een restaurant of van een andere horecagelegenheid waar voedsel wordt verstrekt. In de tweede zijn criteria en voorwaarden gegeven, waaronder zogenaamde "horeca-dagzaken" alcoholhoudende dranken mogen verstrekken.*

## **1.4 Toetsingscriteria horeca-inrichtingen**

Om te kunnen komen tot een indeling van de horeca-inrichtingen in categorieën, is het nodig de diverse vormen van horeca-inrichtingen te toetsen/beoordelen op hun functioneren, zulks in relatie tot de verschillende omgevingstypen waar dergelijke bedrijven voorkomen.

Uit de jurisprudentie blijkt niet duidelijk welke criteria gehanteerd mogen worden bij de opzet van een bestemmingsregeling en het daarvoor benodigde onderscheid tussen horeca-inrichtingen.

Wel is duidelijk dat een bestemmingsregeling ruimtelijk relevante criteria dient te bevatten.

Regelingen die met name waren gebaseerd op criteria als het al dan niet schenken van alcohol of openingstijden of overlast, konden in het verleden de toets der kritiek niet doorstaan, hetgeen uit diverse Koninklijke Besluiten blijkt.

Deze laatstgenoemde aspecten kunnen echter wel een rol spelen bij de beoordeling van horeca-inrichtingen in hoeverre deze invloed hebben op hun omgeving en of deze horeca-inrichtingen zich

daarmee verdragen.

Deze vraag op zich is in ruimtelijk opzicht zeer relevant, omdat in een bestemmingsplan de gewenste ruimtelijke en functionele ontwikkelingen worden vastgelegd. Ontwikkelingen (dus ook functies) die in strijd zijn met de gewenste, worden in een bestemmingsplan verboden, c.q. niet mogelijk gemaakt. Het bestemmingsplan vormt een wisselwerking van de functionele mogelijkheden in het plangebied met de gewenste of te handhaven ruimtelijke kwaliteit.

Vanuit de ervaringen in Den Haag met het beleid ten aanzien van horeca-inrichtingen zoals dat gevoerd wordt vanuit de Leefmilieuverordeningen, APV en andere regelgeving, zijn de volgende toetsingscriteria opgesteld:

<b>1. Aard van de aangeboden producten:</b>		<b>Punten</b>
a.	niet alcoholische dranken en/of ijs	3
b.	niet ter plaatse bereide kleine etenswaren	5
c.	wel ter plaatse bereide etenswaren	8
d.	alcoholische dranken en/of alcoholische dranken afzonderlijk verkrijgbaar	15
<b>2. Bezoekersfrequentie:</b>		
a.	parallel aan openingstijden winkels ( tussen 07.00 uur en 19.00 uur en 1 x per week tot 22.00 uur)	5
b.	overdag en/of > 's avonds (niet na 01.00 uur)	15
c.	> 's avonds en na 01.00 uur	20
<b>3. Plaats waar het publiek zich ophoudt:</b>		
a.	binnen de inrichting	5
b.	mede buiten en in de directe omgeving van de inrichting	10
c.	voornamelijk buiten de inrichting	20
<b>4. Verkeersaantrekkende werking:</b>		
a.	geen eigenstandig verkeer	0
b.	wel eigenstandig verkeer	5
c.	wel eigenstandig verkeer van zowel bezoekers als bezorgers	10
<b>5. Dansgelegenheid:</b>		
a.	dansvloer van < 10 m <sup>2</sup>	5
b.	dansvloer van > 10 m <sup>2</sup>	10

## 1.5 Staat van horeca-inrichtingen

Toepassing van de toetsingscriteria leidt tot de volgende staat van horeca-inrichtingen:

Soort horecabedrijf		criteria	1	2	3	4	5	totaal	categorie
1.	afhaalwinkel/maaltijdbezorging		8	15	10	10	0	43	III
2.	broodjeszaak openingstijden:	a	5	5	10	0	0	20	I
		b	5	15	10	5	0	35	II
		c	5	20	10	5	0	40	III
3.	café openingstijden:	a	15	5	10	0	0	30	II
		b	15	15	10	5	0	40	III
		c	15	20	10	5	0	45	III
	met dansvloer: - < 10 m2: + 5 punten - > 10 m2: + 10 punten								
4.	cafeteria/snackbar openingstijden:	a	5	5	10	5	0	25	I
		b	5	15	10	5	0	35	II
		c	5	20	10	5	0	45	III
5.	koffiehuis		5	15	10	5	0	35	II
6.	discotheek		15	20	10	5	10	60	IV
7.	hotel:		0	15	5	5	0	25	I
	- met café en/of restaurant		15	15	5	5	0	40	III
	- met zalenexploitatie		15	15	5	5	10	50	IV
	- met discotheek		15	20	10	5	10	60	IV
8.	ijssalon openingstijden:	a	3	5	20	0	0	28	I
		b	3	15	20	5	0	43	III
		c	3	20	20	5	0	48	III
9.	ontmoetingscentrum		15	15	5	5	5	45	III
10.	restaurant		8	15	5	5	0	33	II
11.	zalenexploitatie		15	15	5	5	10	50	IV

### Categorie-indeling:

< 30 punten: categorie I

30 < 40 punten: categorie II;

40 < 50 punten: categorie III;

50 punten en meer: categorie IV.



Indien binnen één recreatie-inrichting sprake is van meerdere bedrijfssoorten en/of van andere combinaties van bedrijfssoorten dan is aangegeven, wordt voor de puntentoebedeling en de categorie-indeling uitgegaan van de zwaarste bedrijfssoort.

## 2 TOELICHTING OP DE BEOORDELING

Bij de beoordeling en de daarmee samenhangende toedeling van punten is per criterium waaraan getoetst wordt, slechts op één onderdeel getoetst. Indien meerdere deelcriteria van toepassing zijn, zijn punten toebedeeld volgens het onderdeel met de meeste punten.

Bij het toekennen van de punten is er van uitgegaan dat men in het algemeen weinig overlast ondervindt van inrichtingen waarvan de sluitingstijden ongeveer gelijklopen met de openingstijden van winkels. Uitgangspunt daarbij is een openingstijd van maximaal 07.00 uur tot 19.00 uur en 1 x per week (op de huidige koopavond) tot maximaal 22.00 uur. Deze inrichtingen hebben in de staat bij het 2e criterium: bezoekersfrequentie 5 punten toegekend gekregen.

Late openingstijden daarentegen zijn zwaar gewaardeerd: voor openingstijden na 01.00 uur worden 20 punten toegekend. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat deze bedrijven in zijn algemeenheid een forse uitstraling hebben naar de (woon)omgeving.

Met name discotheken kenmerken zich door een in het algemeen hoge bezoekersfrequentie gedurende de late avonden en de nacht. De invloed van een dergelijke inrichting op de omgeving doet zich daarom in verhevigde mate voelen.

Het afzonderlijk verkrijgbaar zijn van alcoholische drank en/of de nadruk in de bedrijfsvoering op de verstrekking van alcoholische drank (zoals bij café 's) is eveneens zwaar gewaardeerd met 10 punten. De invloed van een dergelijke inrichting op de omgeving wordt, naast het komen en gaan van de bezoekers, vooral ook veroorzaakt door de combinatie van alcoholgebruik en het regelmatig daarmee samenhangende uitbundige gedrag van bezoekers.

Horeca-inrichtingen, waar alcoholische dranken uitsluitend of in hoofdzaak met ter plaatse bereide etenswaren te verkrijgen zijn (zoals restaurants), hebben een minder zware waardering gekregen vanuit de ervaring dat in deze bedrijven veel minder alcoholische dranken worden genuttigd dan in bedrijven die in hun bedrijfsvoering vooral gericht zijn op de verkoop van alcoholische dranken. Dit heeft in de invloed naar buiten op de omgeving een positief effect.

Bij een aantal inrichtingen komt het nogal eens voor dat met name kleine etenswaren en ijsproducten, buiten de inrichting worden genuttigd. Bovendien trekken dit soort inrichtingen ook regelmatig publiek aan dat buiten de inrichting rondhangt. Vooral in de late avonden en 's nachts vindt bezoek plaats na bezoek aan bijvoorbeeld een bioscoop, na cafébezoek of na bezoek aan een andere gelegenheid, waar alcoholhoudende dranken worden geschonken.

Afhankelijk van de mate waarin het publiek zich buiten de inrichting ophoudt, gaat daar een zeer negatieve invloed vanuit naar de omgeving. Dit punt is daarom redelijk zwaar beoordeeld in de puntentoekenning.

De verkeersaantrekkende werking doet zich met name voor bij inrichtingen zoals een afhaalwinkel/maaltijdbezorging. Bij horeca die alleen overdag open is, is er hoofdzakelijk vanuit gegaan dat deze geen eigenstandig verkeer veroorzaken. M.a.w. de bezoekers bevinden zich toch al in de omgeving, bijvoorbeeld voor winkelbezoek.

Indien naast bezoekers tevens sprake is van bezorgers, dan zijn daarvoor extra punten toebedeeld.

Conform het bestaande beleid, zoals vastgelegd in o.a. de Nota Horeca Binnenstad, is onderscheid gemaakt in de omvang van een dansgelegenheid middels de oppervlakte van de dansvloer. Het onderscheid ligt bij een oppervlakte van meer of minder dan 10 m<sup>2</sup>.

In de definitie van de diverse horeca-inrichtingen is aangegeven welke activiteiten gelijkgesteld worden met de in de staat van horeca-inrichtingen genoemde horeca-inrichtingen.